

*“La Acción Internacional de los Actores Subnacionales
Argentinos
Multicausalidad y Multidimensionalidad del fenómeno”*

*La Ciudad Autónoma de Buenos Aires como
Estudio de Caso*



María Victoria Natalizio

Trabajo de Investigación Final propuesto

USAI para la
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

*Licenciatura en Relaciones
Internacionales*

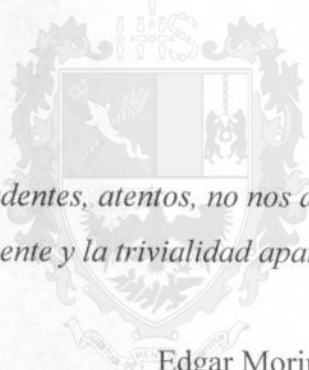
Universidad del Salvador

Marzo de 2007



“Y en el momento en que creíamos haber alcanzado el ladrillo elemental con el cual nuestro universo estaba construido, ese ladrillo ha desaparecido en tanto ladrillo. Es una entidad difusa, compleja, que no llegamos a aislar. La obsesión de la complejidad condujo a la aventura científica a descubrimientos imposibles de concebir en términos de simplicidad...”

Edgar Morin, *Introducción al Pensamiento Complejo*



“La complejidad (...) nos vuelve prudentes, atentos, no nos deja dormirnos en la mecánica aparente y la trivialidad aparente de los determinismos...”

Edgar Morin, *La Complejidad y la Acción*

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

“Solomon saith: There is no new thing upon the earth”

Francis Bacon, *Essays*, LVIII

ÍNDICE

Introducción	2
<hr/>	
Descubriendo el fenómeno...	
 SECCION I - “Los Actores Subnacionales Argentinos y su Accionar Internacional”	
 Capítulo I - Marco Conceptual de Estudio	 5
<hr/>	
Consideraciones preliminares...	
Aclarando conceptos...	
Construyendo el Marco...	
<i>En síntesis...</i>	
 Capítulo II - Factores Sistémicos de la Emergencia del Fenómeno	 30
<hr/>	
Recorriendo el sistema internacional de los '90	
Detectando los elementos sistémicos que fomentaron la acción de los gobiernos subnacionales en la escena internacional	
<i>En síntesis...</i>	
 Capítulo III – Factores Nacionales de la Emergencia del Fenómeno	 43
<hr/>	
Recorriendo el sistema nacional de los '90	
Detectando los elementos domésticos que fomentaron la acción de los gobiernos subnacionales en la escena internacional	
<i>En síntesis...</i>	
 Capítulo IV – Dimensiones de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos	 54
<hr/>	
- Dimensión Jurídica	
<i>En síntesis...</i>	

- *Dimensión Político-Institucional*

Dirección de Asuntos Federales

Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI)

Consejo Federal de Inversiones (CFI) y Fundación Export.Ar

En síntesis...

- *Dimensión Cooperación Internacional*

En síntesis...

- *Dimensión Financiamiento Internacional*

En síntesis...

Conclusiones Sección I

81

SECCION II – “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto Actor Subnacional y su Accionar Internacional”

Aclaraciones Metodológicas

Introducción y Preguntas de Inicio

Capítulo V - Factores Sistémicos y Domésticos de la Emergencia del Fenómeno

91

Particularidades del Caso CABA

En síntesis...

Capítulo VI - Las Dimensiones de la Acción Internacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el 2006

95

- *Dimensión Jurídica*

En síntesis...

- *Dimensión Político-Institucional*

Dirección General de Relaciones Internacionales (Subsecretaría de Relaciones Internacionales)

Antecedentes de la Dirección General de Relaciones Internacionales

Gestión de la Dirección de Relaciones Internacionales durante el 2006

Las relaciones de la Dirección General de Relaciones Internacionales con otras agencias

Dirección General de Industria, Servicios y Comercio Exterior

Dirección General de Relaciones con el Banco Mundial

Las relaciones de la Dirección General de Relaciones con el Banco Mundial con otras agencias

En síntesis...

- *Dimensión “Paradiplomática”*

Relaciones Bilaterales del GCBA

Aspectos generales y productos de las relaciones bilaterales durante el 2006

Acuerdos bilaterales celebrados por el GCBA

Relaciones Multilaterales del GCBA

Aspectos generales de las relaciones multilaterales

La CABA, las redes multilaterales y sus cursos de acción en el 2006

MERCOCIUDADES

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Red de Mercociudades

La Ciudad Autónoma y la Red de Mercociudades en el 2006

UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas)

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la UCCI en el 2006

CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y CGLU en el 2006

FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones)

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y FLACMA en el 2006

CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y CIDEU en el 2006

ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ICLEI en el 2006

En síntesis...

- ***Dimensión Cooperación Internacional***

Consideraciones Previas

Modalidades de Cooperación Internacional

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Cooperación Internacional 2006

La Ciudad Autónoma como Dadora y Receptora de Cooperación

El Fondo Argentino de Cooperación Internacional (FO-AR)

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y FO-AR

La Ciudad Autónoma y el FO-AR en el 2006

URB-AL

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y URB-AL

JICA (Japanese International Cooperation Agency)

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y JICA en 2006.

En síntesis...

- ***Dimensión Financiamiento Internacional.***

Consideraciones generales

La Ciudad Autónoma y el financiamiento internacional

La evolución del endeudamiento de la Ciudad Autónoma

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el financiamiento del Banco Mundial en el 2006

Antecedentes

Financiamiento del BM durante el 2006

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el financiamiento del BID en el 2006

Antecedentes

Financiamiento del BID durante el 2006

En síntesis...

Conclusiones Sección II

159

SECCION III

Conclusiones Generales

164

238

Anexo I - *Debate Constituyente sobre nuevas facultades internacionales de las provincias*

Anexo II - *Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Legislación*

Anexo III - *Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Redes Multilaterales*

Anexo IV - *Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Misiones FO-AR realizadas que contaron con la participación de la Ciudad*

Anexo V - *Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Convenios de Cooperación y Actas de Intención (Según Región y según Administración)*

Anexo VI - *Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Proyectos de Financiamiento del BID a la Ciudad*

Anexo VII- *Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Evolución del Stock de Deuda 1996-2006*

Anexo VIII - *Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Relaciones Internacionales – Noticias varias*

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

228

Obras

Documentos y Trabajos de Investigación

Documentos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Artículos Especializados y Periodísticos

Entrevistas y Conversaciones Informales

Legislación

Páginas Web

INDICE

235

Introducción

Descubriendo el fenómeno...

El impacto que sobre los Estados ha tenido el fenómeno de la globalización, trajo aparejado diferentes consecuencias en el escenario internacional. Quizá una de ellas consista en el mayor peso que van obteniendo en el mundo las hipótesis de interdependencia en relación a las hipótesis de conflicto. La interdependencia abre nuevas redes de vinculación y comunicación entre los Estados, beneficiando con ello tanto a los agentes públicos como a los no gubernamentales.

Del contexto de globalización, transnacionalización y descentralización de los Estados, emanan múltiples actores que irrumpen en la escena internacional.

La unidad subnacional es uno de esos nuevos actores que, si bien no se erige como sujeto de Derecho Internacional, y por tanto, no posee obligaciones y derechos en el plano internacional, se posiciona en el sistema internacional como actor *per se*, y opera en los nuevos espacios de participación transnacional que surgen (redes multilaterales – regionales, hemisféricas y globales).

Esta unidad subnacional, entendida como aquella instancia socio-territorial de un país, menor al Estado-Nación (ciudad, región, departamento, estado o provincia)¹, será el objeto de la presente investigación.

Es en la década del '90 donde las autoridades locales de las unidades subnacionales logran captar la dinámica sistémica que aparece en el contexto internacional de segunda posguerra, y desarrollan su espacio de participación autónoma en el debate de la agenda internacional, mejorando de esta manera su inserción en el mundo; no sólo para alcanzar una imagen de mayor protagonismo sino también para conseguir objetivos concretos, como

¹ MINA, María Sol. "La Ciudad: de Objeto a Sujeto en la Escena Internacional", Tesis de la Maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, 2004. Pág. 13.

ser la captación de recursos externos y la ubicación internacional de productos materiales y culturales del país, con un mejor aprovechamiento de las inversiones externas y de los fondos de cooperación internacional.

Consecuentemente, la *irrupción de los Estados subnacionales como nuevos actores de la escena internacional*, puede ser apreciada a través de las diversas dimensiones que hoy caracterizan el desarrollo de las sociedades: económica, financiera, comercial, cultural, vinculadas al turismo, la salud, el medio ambiente, el control fronterizo, la prevención de delito, el tráfico, la suscripción de acuerdos con otros actores internacionales estatales, subnacionales, organizaciones gubernamentales regionales e internacionales, ONG's. La "paradiplomacia" se ha constituido, en un medio para su desarrollo.

Poniendo el acento en el caso argentino, la hipótesis de trabajo sobre la que versará el presente trabajo consiste en que *la emergencia de estos nuevos actores subnacionales en el escenario internacional se ha visto alimentada por factores externos (sistémicos) e internos (la Argentina de los '90)², y se ha traducido en un accionar de múltiples dimensiones.*

Por lo tanto los *objetivos de investigación* serán, en primer lugar, detectar y describir aquellos elementos de la coyuntura internacional y nacional del momento en que aparece en escena el fenómeno (década del '90) que operan como catalizadores de esta emergencia; en segundo lugar, identificar aquellas dimensiones en las que se expresa esta facultad de acción internacional de las unidades subnacionales. En tercer lugar se abordará el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) para, por un lado, detectar si se reproducen los mismos factores externos e internos mencionados a nivel macro, identificar si también operan otros elementos externos y/o internos de la CABA y, por otro lado, advertir algunas

² Vale aclarar que entendemos por "factores externos" a aquellos elementos de la coyuntura internacional del momento en que aparecen estos actores en la escena internacional, y por "factores internos" aquellos elementos de la coyuntura político-económica nacional del momento que junto con los primeros alimentaron esta emergencia.

de las dimensiones en que se manifiesta su accionar internacional, circunscribiendo temporalmente éstas al año 2006.

La riqueza del caso de la Ciudad de Buenos Aires se debe a que en ella se entrecruzan dinámicas distintas, aunque no necesariamente excluyentes: el fenómeno de los gobiernos subnacionales con la facultad jurídica de realizar gestión internacional y, por otro lado, el fenómeno de la "ciudad-global" como nuevo espacio territorial-político-administrativo desde donde proyectarse en la escena internacional. Así es que además de los factores ya trabajados a nivel macro, se agregarán al análisis de la Ciudad otros factores externos e internos que también han influido en la irrupción del fenómeno.

Así entonces, y desde un abordaje histórico-descriptivo, esta multicausalidad y multidimensionalidad de los actores subnacionales operando en la escena internacional será estudiada en dos secciones:

Una primera sección donde se trabajará sobre los factores del sistema internacional que influyeron en la irrupción de estas unidades subnacionales argentinas en escena, como también los factores domésticos – enmarcados en la Argentina de los años '90- que nutrieron a la emergencia del fenómeno.

En una segunda sección se abordará la experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como estudio de caso. El objetivo de esta sección será doble: primeramente, ver cómo la CABA absorbe los factores externos e internos trabajados a nivel macro, y cómo éstos se reproducen a nivel local. Posteriormente, buscará comprobarse si, tal como sostiene la hipótesis, la Ciudad ejerce su identidad de actor internacional a través de múltiples dimensiones. Para ello, se hará referencia al comportamiento de algunas de ellas en el transcurso del 2006, mediante un abordaje descriptivo.

SECCION I

Capítulo I

Actores Subnacionales Argentinos y su Accionar Internacional

Marco Conceptual de Estudio

Consideraciones preliminares...

El objetivo del presente capítulo es proveer un marco de herramientas conceptuales que servirán para situarnos en el análisis y comprensión del fenómeno en estudio a lo largo del trabajo de investigación; a saber, los actores subnacionales de la República Argentina (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, específicamente) en el ejercicio de su facultad de realizar acción internacional, jurídicamente otorgada con la Reforma Constitucional de 1994.

A este fin, las líneas siguientes se preocuparán, en primera instancia, de definir el alcance de la denominación que recibirá nuestro objeto de estudio, así como también de explicitar la implicancia de los conceptos referentes a los “factores exógenos y endógenos”, además del contenido de las dimensiones a emplear, las cuales servirán de base para dar cuenta de las formas que cobra la acción de estos actores en la escena internacional.

Seguidamente, se hará un abordaje teórico de la problemática en estudio a partir de la revisión de algunos autores y teorías que han trabajado sobre la misma, contribuyendo a generar un marco conceptual de comprensión necesario. Dicha revisión se realizará teniendo en cuenta cómo caracterizan la problemática en estudio estos autores y qué hipótesis de trabajo tienen para el desarrollo de su análisis.

Cabe aclarar que ninguno de los autores a profundizar en este capítulo adscribe a un corpus teórico en particular a partir del cual describen completamente el fenómeno de los

actores subnacionales operando en la escena internacional. Más bien, sólo toman aquellas consideraciones y conclusiones de diferentes teorías que se relacionan con la problemática de estudio y las aplican a su investigación. En este trabajo, se tomarán algunas de esas consideraciones teóricas.

Por último queda aclarar que el término “marco conceptual” elegido para el presente capítulo y para el encuadre de la investigación no ha sido azaroso; responde al hecho que no se trabajará sobre una teoría o modelo teórico concreto en el abordaje del fenómeno, sino que se recurrirá a distintos elementos de las teorías empleadas por los especialistas del tema elegidos. Por tal motivo, prefiere hablarse de “conceptos” diversos y no de “teorías”; así entonces, la denominación “marco conceptual” resulta más adecuada a nuestra investigación.

Aclarando conceptos...

El lector de la presente investigación se encontrará a lo largo de las páginas con distintas formas de referirse al objeto en estudio: “actor subnacional”, “unidad subnacional”, “gobierno subnacional”, “actor local”.

A pesar de los matices existentes entre ellos, y teniendo en cuenta la poca especificación existente en la literatura especializada por el carácter emergente del fenómeno³, se congregará a todos los conceptos en un *significado compartido*: “actor colectivo de escala subnacional constituido por un entramado ajustado en mayor o menor medida en sus planos políticos, sociales, económicos y culturales, afincados en un territorio determinado y desarrollado históricamente, cristalizado en instituciones locales de gobierno; que abandona un histórico y prolongado estadio pasivo para asumir un progresivo protagonismo autónomo en primera instancia en el ámbito interno y posterior y eventualmente, en la

³ MINA, María Sol; “La Ciudad: de Objeto a Sujeto en la Escena Internacional”, Tesis de la Maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, 2004.

esfera externa.”⁴ . De esta manera, cuando se haga referencia a este actor, cualquiera sea el término empleado, se estará connotando esta idea integral, más que un concepto aislado.

En línea con la hipótesis de trabajo, la investigación hará alusión a factores exógenos y endógenos que nutren e impulsan la emergencia de estos actores en la escena internacional.

Más allá de las diversas denominaciones que reciba en el trabajo (“factores sistémicos y nacionales”, “factores sistémicos e internos”, “factores exógenos y endógenos”) es importante aclarar entonces, que se entiende por “*factores externos*” y cualquiera de sus variedades, a aquellos elementos de la coyuntura internacional del momento en que aparecen estos actores en la escena internacional, y por “*factores internos*” aquellos elementos de la coyuntura político-económica nacional del momento y que junto con los primeros alimentaron esta emergencia.

En cuanto a las dimensiones a ser utilizadas a fines de comprobar las distintas formas que cobra la acción de estos actores en la escena internacional, se trabajará con las dimensiones jurídica, político-institucional, referente a la cooperación internacional y el financiamiento internacional.

La *dimensión jurídica* comprende aquellos elementos constitucionales, leyes, decretos o debates doctrinarios que estén en vinculación estrecha con el reconocimiento “de derecho” (legal) de la facultad de realizar acción internacional por parte de los actores subnacionales. La *dimensión político-institucional* está dada por la caracterización de los diseños y rediseños político-institucionales implementados a nivel nacional y local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en vinculación con el ejercicio de la facultad de realizar acción internacional por parte de los actores subnacionales. Por político-institucional se hace referencia a las instituciones (agencias nacionales y reparticiones del GCBA –en línea con el estudio de caso) y a los procesos resultantes de las dinámicas políticas vinculadas a la gestión del gobierno en materia de inserción internacional)

⁴ MINA, María Sol; Ob. Cit. Pág. 15.

La *dimensión referente a la cooperación internacional* comprende todos aquellos programas, convenios, construcciones institucionales y cursos de acción que un gobierno subnacional pone en marcha, tanto en calidad de dador como de receptor.

La *dimensión referente al financiamiento internacional* está dada por los programas y la búsqueda de líneas de crédito que los actores subnacionales implementan en carácter de su condición de “sujetos de crédito internacional”.

Otra amplia variedad de conceptos asomará a lo largo del presente trabajo: sistema internacional, regímenes internacionales, Estado-Nación, Organizaciones Internacionales, Actores Internacionales, Política Exterior, Gestión Internacional, Paradiplomacia, Interdependencia, Descentralización, Relaciones Interestatales, Relaciones Transnacionales, Globalización, Autonomía, Complejidad, Margen de Maniobra.

A efectos de una mejor conexión con la exposición algunos de ellos serán definidos en el transcurso del trabajo. Otros, serán empleados a partir de las definiciones desarrolladas por Held en su obra “La democracia y el orden global. Del Estado Moderno al gobierno cosmopolita” (sistema interestatal, organizaciones internacionales, Estado-Nación, regímenes internacionales, autonomía)

Construyendo el marco...

En la construcción de un marco conceptual que ayude a una mejor comprensión del por qué de la aparición de los actores subnacionales argentinos en la escena internacional y del cómo se expresa esa realidad, se recurrirá a las investigaciones de los siguientes autores:

- a) Marcelo Salviolo, en su obra “Provincias y Convenios Internacionales – Una propuesta desde el Federalismo de Concertación”⁵

⁵ SALVIOLO, Marcelo A.; “Provincias y Convenios Internacionales – Una propuesta desde el Federalismo de Concertación”, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Editorial Nuevo Hacer –Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As, 2005. Marcelo Salviolo es funcionario del Servicio Exterior de la Nación y

- b) Graciela Zubelzú, tanto en sus investigaciones realizadas en co-autoría con la Dra. Miriam Colacrai⁶, como en las llevadas adelante en calidad de coordinadora del Proyecto “Provincias y Relaciones Internacionales” en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.⁷
- c) Ernesto de Marsilio, en su trabajo sobre las relaciones paradiplomáticas aplicadas al caso argentino⁸
- d) Carlos Escudé, en su trabajo “Realismo Periférico”⁹. Es importante aclarar que el objetivo de trabajar con este autor responde al interés de comprender el marco conceptual en el que se insertan las políticas de la Administración Menem en materia de política exterior, de los años noventa; contemporáneas a la emergencia

colaborador del Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI)

⁶ COLACRAI, M; ZUBELZU, G; “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, *Revista La política exterior argentina 1994-1997*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. 1998. Págs. 319-334.

La Doctora Colacrai es Directora de Proyectos del Centro de estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Investigadora del CONICET e Investigadora sobre temas referidos a la Antártida, Medio Ambiente, Relaciones Bilaterales Argentina-Chile y Actores Subnacionales. La Doctora Zubelzú es Docente de la Carrera del Servicio Exterior de la Nación, Investigadora del CONICET, Coordinadora del Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales del PNUD/CARI e Investigadora de temas referidos a Rusia y Repúblicas Post-soviéticas, Relaciones Bilaterales Argentina- Repúblicas Post-soviéticas y Actores Subnacionales.

⁷ ZUBELZÚ, Graciela (coord.) “Primer y Segundo Informe”, *Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales*. Programa del PNUD y el Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires. Agosto 2004 y 2005. Disponible en Web: www.caril.org.

⁸ DE MARSILIO, Ernesto G; “Relaciones Paradiplomáticas: de la teoría y metodología al estudio de las realidades. Algunos aportes al análisis del caso argentino” Trabajo presentado en el III Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (IRI), 23 y 24 de noviembre de 2006. 28 Págs. El Dr. De Marsilio es Docente de la Universidad Nacional de Córdoba y Director del Proyecto “Relaciones Paradiplomáticas: bases para el estudio y la gestión de los entes subnacionales en las Relaciones Internacionales. Con énfasis en Córdoba”, desarrollado con los aportes de la Agencia Córdoba Ciencia.

⁹ ESCUDÉ, Carlos; “Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina”, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992

del fenómeno en estudio. La aproximación que se haga a los principales postulados teóricos de este modelo de política exterior conocido como “realismo periférico”, sólo servirá, entonces, a los efectos de contextualizar la irrupción del objeto en estudio en el paradigma teórico vigente en la Argentina de los '90, sin implicar que este último haya sido la causa del surgimiento de los actores subnacionales en la escena internacional.

- e) Raúl Bernal-Meza y su trabajo “América Latina en el Mundo. El pensamiento teórico latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales”¹⁰. El objetivo de dar cuenta de las conceptualizaciones teóricas que el autor hace sobre el estructuralismo latinoamericano consiste en complementar con nuevas herramientas de comprensión las reflexiones académicas sobre el tema en estudio.

En las investigaciones mencionadas prevalecen conceptualizaciones teóricas sobre el fenómeno en torno a:

- El abordaje sobre la Interdependencia de Keohane y Nye¹¹
- La teoría del Estado Comercialista de Richard Rosencrance¹²
- La teorización de Susan Strange sobre la Retirada del Estado¹³
- La definición teórica de la Paradiplomacia, desarrollada por Keating¹⁴
- El Realismo Periférico de Escudé¹⁵
- El Neo-Estructuralismo Latinoamericano, desarrollado por Bernal-Meza¹⁶.

¹⁰ BERNAL-MEZA, Raúl; “América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales”, Editorial Nuevo Hacer –Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 2005.

¹¹ KEOHANE, R; NYE, J; “Poder e Interdependencia. La política mundial en transición”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988

¹² ROSENCRANCE, Richard; “La expansión en el Estado Comercial. Comercio y Conquista en el mundo moderno”, Alianza Editorial, Buenos Aires, 1986. Caps. 2 y 3.

¹³ STRANGE, Susan; “The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy”, Cambridge University Press, 1996. Cáp. 1, 5 y 13.

¹⁴ KEATING, Michael; “Regionalismo, Autonomía y Regímenes Internacionales”. University of Western Ontario. Working Paper nº 66, Barcelona, 1993; “Paradiplomacia y la constitución de redes regionales”. *Revista Valenciana D’Estudis Autonòmics*, nº 36. Págs. 39-50

¹⁵ ESCUDE, C; Ob. Cit.

A medida que se trabaje sobre los autores seleccionados, se hará uso de los elementos tomados de las conceptualizaciones teóricas mencionadas.

a) En su estudio sobre las relaciones del Estado Nacional con las Provincias Argentinas en el terreno de la acción internacional de éstas y el marco jurídico institucional fijado de aquella tras la Reforma Constitucional de 1994, Marcelo Salviolo desarrolla la siguiente hipótesis: la novedad consagrada por el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada sólo es posible plasmarla en la práctica a través del llamado “federalismo de concertación” y del “federalismo cooperativo”.

A partir de esta hipótesis el autor se traza el objetivo de analizar el accionar creciente de las provincias argentinas (incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en la arena internacional a los fines de elaborar propuestas para el ordenamiento y la coordinación de estas actividades con la línea de acción de la Cancillería Argentina, habida cuenta de los inconvenientes que dicho accionar subnacional ocasiona a esta institución.

A los efectos de la presente investigación, no se pondrá el acento en las propuestas desarrolladas por Salviolo sino en la clara descripción que desarrolla del contexto en que emerge esta nueva facultad de los actores subnacionales argentinos.

En su descripción del contexto sistémico en el que se incorporan las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Bs. As.(CABA) como actores internacionales, Salviolo lo hace desde una óptica propia de la Interdependencia Compleja: hace mención a la dinámica vida internacional, la creciente interdependencia¹⁷, la velocidad de las comunicaciones, las redes informáticas; esto es, la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades no sólo a nivel interestatal sino también a nivel transgubernamental y transnacional¹⁸.

¹⁶ BERNAL-MEZA, Raúl; Ob. Cit.

¹⁷ El presupuesto básico de la Interdependencia Compleja es la existencia de una Interdependencia Económica Extensiva. KEOHANE, R; NYE, J; “Poder e interdependencia. La política mundial en transición”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 Pág. 18.

¹⁸ KEOHANE, R; NYE, J; Ob. Cit. Pág. 41

El fenómeno paradiplomático al que refiere Salviolo y que, según el autor, pone fin a la diplomacia “como un monopolio del Estado Central”¹⁹, es un reflejo de la afirmación que los teóricos de la interdependencia compleja han sostenido sobre el Estado como una unidad (“caja negra”, en términos Realistas) que ya no se comporta coherentemente o, mejor dicho, monolíticamente. Las relaciones transnacionales flexibilizaron ese supuesto hace varias décadas.

La multiplicidad de actores de la que habla la Interdependencia Compleja –en general- y los actores subnacionales a los que refiere Salviolo – en particular- han abierto nuevos y múltiples canales de comunicación, actuando como “correas de transmisión”²⁰ de las políticas gubernamentales y económicas de un actor a otro.

El solapamiento entre política externa e interna al que alude Salviolo y del que hablan Keohane y Nye ha llevado, en el caso de la Argentina, al reconocimiento jurídico formal de los actores subnacionales y sus nuevas facultades en el plano internacional.

En la práctica, este solapamiento llevó a que los actores subnacionales buscaran en el escenario internacional la resolución de sus problemas relativos al comercio, inversiones, transferencia de ciencia y tecnología, energía, asuntos medioambientales, sociales, culturales, referentes al turismo, migraciones, salud, prevención y tráfico de estupefacientes.²¹ Tal “variedad de metas”, no necesariamente relacionadas unas con otras, no hace más que evidenciar la vaga jerarquización de metas, propia de un mundo de interdependencia compleja.

Desde una lectura del sistema internacional en términos de “estructuras y procesos”, la existencia de un mundo interdependiente -del que da cuenta la Interdependencia Compleja-, constituye una característica estructural. Salviolo advierte esta particularidad en sus observaciones sobre el fenómeno de los actores subnacionales participando en la esfera

¹⁹ SALVIOLO, M; Ob. Cit. Pág. 14

²⁰ KEOHANE, R; NYE, J; Ob. Cit. Pág. 42.

²¹ SALVIOLO, M; Ob. Cit. Pág. 139.

internacional a través del ejercicio de gestión internacional²², hecho que fomenta una creciente interconexión con otros actores del sistema.

Ahora bien, Keohane y Nye desarrollaron el concepto de “Regímenes Internacionales” para explicar los “procesos” existentes al interior del sistema internacional, al cual definieron como la creación y/o aceptación de procedimientos, normas o instituciones por medio de las cuales los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales²³.

En su obra, Salviolo elabora una propuesta de creación de un régimen mediante el cual el Gobierno Nacional instrumente una participación más activa de las provincias (y CABA), municipios y regiones en las acciones de política exterior²⁴ a fines de evitar conductas subnacionales aisladas en el campo de las relaciones exteriores²⁵. Esta propuesta que él llama “federalismo de concertación” puede ser interpretada como una invitación a crear un régimen pero a nivel doméstico entre los actores subnacionales y el Estado Nacional. Puesto que la interdependencia parece haber atravesado la dimensión internacional y la nacional y que las acciones de los actores influye sobre esa característica sistémica mediante la creación de Regímenes, esta dinámica descrita a nivel sistémico por Keohane y Nye, pareciera ser válida a nivel doméstico.

Salviolo no describe en su obra los alcances del término “interdependencia” que emplea, así como tampoco llega a definirlo. No especifica, además, cuáles son los efectos

²² La “gestión internacional” es un concepto distinto del de “política exterior” en tanto que es más amplio porque no se limita a la esfera gubernamental y porque involucra al sector privado, universidades, ONG’s, etc. COLACRAI, M; ZUBELZU, G; “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, *Revista La política exterior argentina 1994-1997*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. 1998. Págs. 319-334.

²³ Avanzando en su trabajo los autores citados definirán a los Regímenes Internacionales como “redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos”. KEOHANE, R, NYE, J; Ob. Cit. Pág. 35.

²⁴ SALVIOLO, M; Ob. Cit. Pág. 143.

²⁵ SALVIOLO, M; Ob. Cit. Pág. 146.

resultantes de esta interacción en términos de costos, motivo por el cual no explica qué correlato tiene esta interacción sobre la autonomía del Estado y los actores subnacionales.

Al tratarse de un trabajo de investigación de carácter preeminentemente jurídico, dista de caer en consideraciones de este tipo. No aclara explícitamente en su descripción del sistema internacional en que irrumpen las provincias y la CABA como nuevos actores, si su lectura de la interdependencia contempla la existencia de costos recíprocos, no necesariamente simétricos –en línea con lo establecido por Keohane y Nye- o si su lectura esconde la apreciación de una dependencia relativa que los Estados procurarán limitar o disminuir, dado que se encuentran en un contexto de auto-ayuda²⁶.

No se sabe si, como sostiene Waltz, Salviolo considera que la interdependencia se da sólo si las desigualdades de las naciones están disminuyendo, hecho que no ha de ser así para el teórico norteamericano y que implica que la interdependencia es escasa²⁷. O si, en línea con Keohane y Nye, Salviolo considera que la interdependencia no implica necesariamente relaciones de beneficio mutuo, y que los efectos de costo recíprocos en los intercambios tengan que ser necesariamente simétricos.

No obstante estas consideraciones, la obra de Salviolo merece ser considerada en el presente estudio, habida cuenta que constituye un “estado del arte” del fenómeno a nivel nacional, sólidamente documentado.

b) En su investigación “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, las Doctoras Zubelzú y Colacrai abordan el fenómeno de la acción externa de las provincias argentinas y la CABA en el contexto de apertura económica y descentralización que el Estado argentino experimentó en los '90, sumado al insumo de las tendencias de interdependencia y transnacionalización vigentes en el sistema internacional del momento.²⁸

²⁶ En términos de Waltz. WALTZ, Kenneth; “Teoría de la Política Internacional”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988. Págs. 228, 229.

²⁷ WALTZ, Ob. Cit. Pág 224.

²⁸ Cabe aclarar que en el presente apartado se hará referencia exclusivamente al trabajo en conjunto de las autoras, dejando fuera de análisis los dos informes de la Dra. Zubelzú en el marco del Programa del PNUD/CARI. Esto se debe a que estos informes no trabajan sobre conceptualizaciones teóricas sino que tienen un

A estos efectos, se sirven de los aportes de la perspectiva teórica de Richard Rosencrace sobre el Estado Comercialista, para describir la estrategia elegida por los actores subnacionales en su accionar externo y en su relacionamiento con el Estado Nacional, en lugar de una estrategia político-militar que sostiene permanentemente hipótesis de conflicto como factor de estabilización en un contexto de competencia por la primacía.

Desde la óptica de Rosencrace, las autoras dan cuenta que la estrategia de inserción internacional de estos actores, en un contexto de interdependencia global y con el objetivo de incrementar su riqueza, estará basada en el aprovechamiento de los beneficios del comercio internacional.

La adopción de esta estrategia de inserción basada en el comercio llevará a los Estados a mejorar su posicionamiento individual siempre que se dé en un contexto de interdependencia a partir del cual podrán beneficiarse de la especialización y división internacional del trabajo²⁹. Esta interdependencia, el intercambio y la cooperación funcional, según Rosencrace³⁰, actuarán como frenos al conflicto propio de un orden social caracterizado por la escasez relativa. Aún más, un incremento en el grado de interdependencia nacional, dirá Rosencrace, conducirá a una disminución de barreras y trabas al comercio, junto a un incremento de los costos de los conflictos³¹.

En línea con las autoras, cabe preguntarse en este marco, qué lugar quedará asignado al Estado y cuál será su rol en adelante. Esto no implica aceptar la visión de un “Estado Ausente” sino, dirán Zubelzú y Colacrai, pensarlo como un “Estado intermediario” que, en términos de Rosencrace, “actúe (...) amortiguando las presiones internas y externas, atemperando las fuerzas internacionales para hacerlas más soportables para la economía doméstica pero fomentando, al mismo tiempo, un clima favorable en el interior del país

carácter netamente descriptivo. Por este motivo, directamente se hará referencia a ellos en los capítulos siguientes de la presente investigación.

²⁹ ROSENCRACE, R; Ob. Cit, Pág 39.

³⁰ ROSENCRACE, R; Ob. Cit. Pág 40

³¹ ROSENCRACE, R; Ob. Cit. Pág. 47

para que se acepten las intransigencias que imponen las fuerzas del comercio internacional”³²

En su investigación, Zubelzú y Colacrai harán mención de la emergencia de “ciudades-regiones” resultantes de la interdependencia y transnacionalización ya mencionadas. Estos nuevos polos y espacios socio-económicos integrados, en su búsqueda de nuevas vinculaciones más directas con actores homónimos allende las fronteras del Estado que los contiene, han adoptado la estrategia comercialista de la que habla Rosencrace la referirse a la conducta de ciertos Estados. Ahora bien, Rosencrace reconoce que las Unidades Estatales mismas son quienes contribuyen a la emergencia de actores al interior de ellas, al fomentar la creación de intereses involucrados en el comercio a gran escala³³.

Estos actores subnacionales, siguiendo al autor, poseen lealtades no necesariamente fieles al Estado Nacional que los contiene, sino a “una circunscripción mucho más impersonal y cosmopolita”³⁴. Así entonces, puede apreciarse la compleja combinación entre fuerzas sistémicas y un Estado que favorece la acción de actores subnacionales en la arena internacional, de la que hablan Zubelzú y Colacrai³⁵.

En esta lógica, el contexto internacional y nacional actúan como variables intervinientes en la explicación de algunos fenómenos subnacionales, así como también las fuentes internas tendrán influencia en el comportamiento internacional³⁶.

Otro gran aporte teórico del que se sirven las autoras para su descripción y análisis del fenómeno en estudio es el tercer modelo de Allison de “política burocrática”, el cual plantea la hipótesis de una competencia intensiva entre las unidades de toma de decisiones,

³² ROSENCRACE, R; Ob. Cit. Pág. 55.

³³ ROSENCRACE, R; Ob. Cit. Pág. 42.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ COLACRAI, M; ZUBELZU, G; Ob. Cit, Pág. 320

³⁶ DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L.; “Teorías en pugna en las relaciones internacionales”, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1993. Pág. 166.

siendo la política exterior el resultado de la negociación entre los componentes de una burocracia³⁷.

Si bien, siguiendo a Zubelzú y Colacrai, los estados provinciales no fijan el contenido de la política exterior (el “qué”) dado que esta facultad está reservada al Gobierno Nacional por poder delegado, sí tienen posibilidades de influir en el cómo. Así también, en el contexto de globalización económica, transnacionalización e interdependencia que ha abierto múltiples canales de vinculación y un sinnúmero de actores, temas y costos recíprocos³⁸, se ha producido una transferencia del poder decisorio a instancias subnacionales, hecho que, por su parte, ha generado fricciones con la autoridad central. Tal como lo explica el tercer modelo de Allison, se da la existencia de “grupos distintos que tiran hacia diferentes direcciones y producen una resultante o decisión mezcla que es distinta de la que se proponía un individuo o grupo”³⁹. Podría pensarse en el Estado como este último.

Esto, en términos de Zubelzú y Colacrai, se traduce en tensiones intrínsecas entre la autoridad central que retiene un considerable poder decisorio y la descentralización de l poder de gestión a manos de las élites de los gobiernos subnacionales.

En pocas palabras, puede resumirse que el trabajo de las autoras constituye un aporte al presente trabajo, en especial, entrega las conceptualizaciones necesarias para comprender el contexto de emergencia del fenómeno y para la reflexión sobre el margen de maniobra que queda al Estado.

c) Sobre la base del reconocimiento del creciente y marcado protagonismo de los actores subnacionales en la escena internacional, De Marsilio construye su hipótesis de trabajo, según la cual es común pensar en la redefinición de los espacios nacionales y en este marco las relaciones paradiplomáticas son una realidad palpable de la gobernancia

³⁷ DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. Ob. Cit; Capítulo 11, Pág. 490.

³⁸ COLACRAI, M; ZUBELZU, G; Ob. Cit, Pág. 321.

³⁹ DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. Ob. Cit; Capítulo 11, Pág. 490.

multi-nivel en materias que cada vez más se vinculan e interconectan desde el nivel local al internacional⁴⁰

A los fines de comprobar su hipótesis estructura su investigación en tres ejes: en un primer eje define el concepto de relaciones paradiplomáticas -que será utilizado a lo largo del presente trabajo-, da cuenta del papel jugado por la globalización en la redefinición de los espacios nacionales, y establece una diferenciación entre los tipos de actividades paradiplomáticas que los actores subnacionales llevan a cabo (asociativismo interregional real y asociativismo interregional virtual); por último, hace referencia al proceso de glocalización al que también se hace referencia en la presente investigación.

El segundo eje de la exposición de De Marsilio consiste en un abordaje del fenómeno a partir de tres dimensiones: jurídico-institucional, referente al accionar externo de los actores subnacionales y de propuesta de un marco para la gestión de las relaciones paradiplomáticas de los actores subnacionales argentinos.

En el marco de estas tres dimensiones, respectivamente: 1) hará una lectura de los alcances del artículo 124 de la Constitución Nacional desde el Derecho Público Interno y el Internacional; 2) establecerá una descripción de la agenda del accionar externo de estos actores tomando las variables económica (promoción del comercio exterior e IED's, financiamiento internacional), física, cultural y otras (medio ambiente, cooperación judicial); 3) elaborará una propuesta basada en las necesidades de afrontar el accionar externo de los actores subnacionales como política de estado nacional y subnacional, federalizar este accionar externo, diseñarlo en tanto política pública, en el marco de una gestión ordenada y racional y, por último, profesionalizarlo.

El tercer eje de la investigación, siguiendo una lógica de juego dialéctico, constituye la síntesis de su exposición que a la vez él establece como punto de inicio de discusión sobre el fenómeno en cuestión.

Retoma brevemente los aportes teóricos útiles para la comprensión del fenómeno, precisa su hipótesis y establece el desafío de identificar rasgos comunes al accionar externo de los

⁴⁰ DE MARSILIO, E; Ob. Cit. Pág. 22.